

Marta Majorek

**RZĄDOWY PROGRAM „RODZINA NA SWOIM”.
SPOŁECZNE, EKONOMICZNE I MEDIALNE
REPERKUSJE WDRAŻANIA**

**Governmental Program “Family On Its Own”. Social, Economic
and Media Repercussions of Implementation**

Abstract: The article presents an analysis and evaluation of housing policy instruments, with particular focus on, the program “Family on its own” implemented in Poland in recent years. It is worth to mention that the government eventually led to the total extinction of the program and replaced it with other tools. The question is whether it happened on financial basis, or the decision was made because of its mediocre results, otherwise costly program. Finally, an interesting element here seems to be the matter of spreading the information about the program, especially the fact that initially the media did not show particular attention to it. Undoubtedly valuable source of analysis of this subject, in addition to selected, professional books and reviewed papers, reports and analyzes. In addition some network resources, and newspaper articles will help to follow the ongoing debate and help to conduct an accurate analysis of this question.

Key words: housing policy, Family On Its Own governmental program, housing development, housing credits

Wprowadzenie

Fakt, że stan zasobów mieszkaniowych w Polsce pozostawia wiele do życzenia nie budzi wątpliwości. Nie oznacza to jednak, że nie są podejmowane próby rozwiązywania narastających problemów, związanych szczególnie z trudną dostępnością lokali mieszkaniowych dla średnio zamożnych obywateli. Wydawać się może, że taki stan powinien się być zdecydowanie poprawić w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Od momentu transformacji ustrojowej wiele bowiem sektorów gospodarki odnotowało znaczący rozwój, w szczególności ubezpieczenia czy bankowość, nie przełożyło się to jednak na poprawę sytuacji mieszkaniowej. Warto zatem uczynić to zjawisko punktem wyjścia, równocześnie prowadząc rozważania w zakresie rodzajów instrumentów pobudzających rynek mieszkaniowy, którymi dysponuje państwo.

Z tego punktu widzenia interesujące są instrumenty stosowane obecnie, mowa tutaj szczególnie o programie „Rodzina na swoim”, który po kilku latach funkcjonowania może zostać poddany wnikliwej ocenie. Niemniej warto nadmienić, że rząd stopniowo wygasza ten program, aby zastąpić innymi narzędziami pomocowymi. Dzieje się tak albo przez wzgląd na brak funduszy na mieszkalnictwo, albo też decyzja ta wynika raczej z często wyrażaną opinią, zakładającą mierne rezultaty, skądinąd kosztownego, programu. Wreszcie jako ciekawy element jawi się tutaj kwestia rozpowszechniania informacji o programie, zwłaszcza zważywszy fakt, że początkowo media milczały na jego temat, by skierować swoje zainteresowanie dopiero w momencie wygaszania tego instrumentu. Cennym źródłem analizy tej tematyki, poza opracowaniami książkowymi, recenzowanymi artykułami naukowymi oraz raportami i analizami, będą również zasoby sieciowe i artykuły prasowe, które pozwolą prześledzić toczącą się wokół programu debatę.

Próby poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce w ostatnich trzech dekadach

Jednym z interesujących dokumentów był sporządzony w roku 1981 „Raport o naprawie budownictwa mieszkaniowego”¹. Ukazywał on przyczyny trwałej zapaści w mieszkalnictwie, za które uznano bieżącą sytuację gospodarczą, a w szczególności wertykalny łańcuch zależności, prowadzący wprost od władz centralnych poprzez ministerstwo, zjednoczenia, przedsiębiorstwa, a skończywszy na obywatelach². W tym systemie zależności nie pozostawiano obywatelowi jakiegokolwiek mocy wpływania na sektor budownictwa, to władze państwowe

¹ Raport ten sporządzony został przez grupę niezależnych ekspertów, brak zatem przesłanek wskazujących, że mogły zawierać stronniczo postawione tezy.

² *Raport o naprawie budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 1981.

posiadały w swych rękach wszystkie instrumenty decyzyjne, poczynawszy od narzędzi planistycznych, a skończywszy na wykonawstwie, którego jakość zresztą pozostawiała wiele do życzenia. Widocznie zaznaczyła się tutaj konieczność demokratyzacji sektora, która w oczywisty sposób nie mogła przebiegać bez demokratyzacji struktur rządzenia. Za główny postulat uznać należy uzależnienie końcowego produktu od preferencji odbiorców końcowych, co dotychczas nie było uwzględnianie³.

W czasach realnego socjalizmu, co nie budzi zaskoczenia, interwencjonizm władz państwowych w sektorze budowlanym był oczywisty. Poziom zatrudnienia w tym właśnie sektorze był wysoki (w początku lat 80. około 1 400 000 osób), aczkolwiek zaskakujący jest fakt, że w prywatnych przedsiębiorstwach zatrudnionych było jedynie około 7 procent. Co więcej, ten poziom zatrudnienia w budownictwa na tle zatrudnienia w Unii Europejskiej w tym właśnie sektorze dwadzieścia lat później, wydaje się wręcz zaskakująco porównywalny, bo wyniósł około 10 000 000⁴. W żaden jednak sposób nie przełożyło się to na pożądane i oczekiwane efekty w postaci zaspokojenia ciągle narastających potrzeb mieszkaniowych. Ów wskazany niewielki odsetek pracujących w przedsiębiorstwa prywatnych pod względem wydajności dorównywał sektorowi budownictwa uspołecznionego, pomimo znaczącego wsparcia i przywilejów płynących ze strony państwa. Wniosek, który nasuwa się w obliczu przytoczonych danych jest oczywisty, zapaść na rynku mieszkaniowym spowodowana była nieskutecznym, centralnym zarządzaniem, które doprowadziło do sytuacji permanentnego deficytu. Nie do końca jednak sprawdziła się stawiania w raporcie teza, że owa przyczyna była jedyna, albowiem wprowadzone później zmiany nie doprowadziły do pożądanych efektów w postaci zniwelowania deficytu mieszkaniowego w Polsce.

Proponowane urynkowienie sektora budownictwa oznaczało odebranie głównej roli władzom centralnym, przenosząc punkt ciężkości na obywatela, który otrzymałby możliwość akceptacji powstałego produktu. Władzom planowano pozostawić kompetencje nadzorcze, miały one pełnić koordynować prace, dbać o utrzymanie ładu i optymalizowanie warunków funkcjonowania sektora budowlanego. Już w latach 80. wskazywano na konieczność przekazania większej części uprawnień niezależnie wybranym władzom lokalnym, które zadania z zakresu budownictwa miałyby zapisane w ustawach regulujących ich funkcjonowanie. Co oczywiste, wskazania raportu z 1981 r. zostały stopniowo wdrożone dopiero w czasie transformacji ustrojowej, niemniej, co ciekawe, treść raportu okazuje się nadal aktualna⁵.

³ *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Warszawa 2007; www.docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:-t3yjVBMWAAJ:www.habitat.pl/download/raport2006.pdf+sytuacja+mieszkaniowa+w+polsce&hl=pl&gl=pl&pid=bl&srcid=ADGEESHtQvyeScSwI9_G2tESLFVtaWWBFf7fz [17.02.2011].

⁴ E. Zawadzki, *Budownictwo polskie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2002, s. 148.

⁵ *Raport 2006 o naprawie...*

Sytuacja przeszła a obecna.

Podstawowe problemy budownictwa mieszkaniowego

Wydawało się, że przemiany ustrojowe, które zaszły w Polsce, zapewnią realizację głównego warunku zoptymalizowanej i zrationalizowanej polityki mieszkaniowej. Polska z gospodarki sterowanej stała się urynkowiona i wraz z tym faktem miały przyjść przemiany na rynku budownictwa. Mieszkalnictwo w polu zainteresowania władz pojawiało się (i nadal pojawia) jednak tylko przy okazji nadchodzących wyborów, a po tych okresach ożywionej debaty, popadało w zapomnienie⁶. Wbrew obietnicom, państwo praktycznie nie partycypuje w rodzimym budownictwie mieszkaniowym, a kwestia ta jest w sposób całkowity regulowana przez mechanizmy rynkowe. Przy tak ogromnej nierównowadze między popytem na nowe mieszkania a ich podażą, nie można oczekiwać, że potrzeby mieszkaniowe są należycie zaspokajane. Stale rosnący popyt (z pewnymi krótkotrwałymi korektami) prowadzi do zwyczajki cen zarówno nowych mieszkań, jak i pochodzących z rynku wtórnego. Do wzrostu ceny metra kwadratowego przyczyniło się również nasze członkostwo w Unii Europejskiej, podówczas to inwestorzy chętnie lokowali kapitał w nieruchomościach zlokalizowanych zwłaszcza w obrębie dużych i średniej wielkości miast, doprowadzając tym samym do zmniejszenia podaży i sukcesywnej zwyczajki cen⁷.

Autorzy *Raportu o naprawie sytuacji mieszkaniowej* z 2006 r. wskazują właśnie na zjawisko „spekulacji i gwałtowny wzrost cen, eliminujący z rynku duże warstwy słabiej uposażonej ludności, a wśród nich najbardziej potrzebujących – młode małżeństwa na dorobku⁸”. Nie zaskakuje zatem, że według analityków rynku mieszkaniowego, „stało się to jedną z zasadniczych przyczyn ujemnego przyrostu demograficznego i emigracji najbardziej dynamicznej młodzieży⁹”. Co za tym idzie, zjawisko emigracji zarobkowej nie tylko łączy się bezpośrednio z brakiem pracy, lecz również z brakiem warunków do założenia rodziny. Nawet bowiem w przypadku, gdy zdobycie zatrudnienia jest możliwe, osiągnięte uposażenie nie pozwala na zakup mieszkania odpowiadającego potrzebom młodych ludzi planujących założenie rodziny.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż promowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, które skutkuje wyłącznie zaspokojeniem indywidualnych potrzeb mieszkaniowych, nie stanowi przyczynku do wzrostu poziomu wygody obywateli, ale wpływa też na poprawę różnorodnych elementów życia społecznego. Budownictwo mieszkaniowe cechuje trwałość, nie chodzi jednak tutaj wyłącznie o zagospodarowanie przestrzenne, lecz, co bardziej istotne, zwraca się uwagę na

⁶ W.K. Szalkiewicz, *Cud mniemany, czyli wyborcze obietnice*, www.proto.pl/PR/Pdf/felieton4_szalkiewicz.pdf (27.II.2011).

⁷ *Dynamiczny wzrost cen na rynku mieszkań*, „Rzeczpospolita”, 15.05.2006.

⁸ *Raport 2006 o naprawie...*

⁹ *Ibidem*.

rozwój społeczności lokalnej i wzmocnienie jej świadomości, co z kolei prowadzi do budowy lokalnego patriotyzmu. Aktywność społeczna zawsze bazuje na pewnych trwałych elementach, bez których nie sposób oczekiwać rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Promowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego prowadzi także do podwyższenia poczucia bezpieczeństwa obywateli i sprzyja zmniejszaniu dysproporcji podtrzymujących rozwarstwienie społeczne. To zaledwie kilka elementów przemawiających za koniecznością wspierania sektora budownictwa mieszkaniowego, niemniej nadal pozostający na końcu priorytetów kolejnych ekip sprawujących rząd.

Tabela 1. Mieszkania wybudowane w latach 1971–1978¹⁰

Lokalizacja	Liczba mieszkań	Łączna powierzchnia mieszkań	Przeciętna powierzchnia lokalu
Łódź	75 843	3 698 100	48,8
Warszawa	131 048	6 526 649	49,8
Kraków	51 281	2 580 733	50,3
Katowice	24 062	1 275 690	53,0
Lublin	25 642	1 370 275	53,4
Rzeszów	11 860	625 711	52,8
Białystok	19 682	1 024 052	52,0
Kielce	18 349	912 386	49,7
Gorzów Wlk.	9 677	492 531	50,9
Zielona Góra	8 708	456 903	52,5
Poznań	40 796	2 238 390	54,9
Szczecin	22 508	1 182 738	52,5
Wrocław	39 615	2 208 365	55,7
Opole	9 257	499 325	53,9
Bydgoszcz	26 957	1 381 063	51,2
Toruń	14 909	760 471	51,0
Gdańsk	35 244	1 744 180	49,5
Gdynia	18 108	698 560	49,6
Sopot	2 483	115 979	46,7
Olsztyn	13 921	699 067	50,2
Polska ogółem	2 157 319	135 065 987	62,6

Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że w latach 1971–1978 wybudowano ponad 2,2 mln mieszkań, co daje wielkość niemal identyczną z osiągniętą w ciągu ubiegłego dwudziestolecia. We wskazanym okresie do odbioru trafiało ponad ćwierć miliona mieszkań rocznie¹¹, czyli niemal dwukrotnie

¹⁰ Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

¹¹ Co interesujące, według przedstawionych danych GUS, Polacy nadal poszukują mieszkań w przeciętnych metrażach z lat 70.

więcej niż w roku 2010. Co więcej, nowe inwestycje to w przeważającej części inwestycje indywidualne. Deweloperzy dostarczyli na rynek jedynie połowę nowych lokali i raczej nie wskazuje, że sytuacja w najbliższym czasie się zmieni¹². Podsumowując, zasób mieszkaniowy w Polsce zanotował wzrost z ponad 9,3 mln mieszkań w 1978 r. do prawie 13 mln mieszkań w roku 2007, a różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań, wyniosła prawie 1,2 mln w roku 2007, czyli niemalże tyle samo, co w 1988 r. i o 0,4 mln mniej niż w roku 1978¹³.

Problemy te obrazuje raport Eurostatu, w którym zanalizowano problemy mieszkalnictwa krajów Unii Europejskiej. Widać z niego, że nie tylko braki mieszkaniowe stanowią podstawowy problem współczesnej, zjednoczonej Europy, ale również standard nieruchomości zamieszkiwanych przez obywateli wspólnoty. W niniejszych rozważaniach szczególnie ten pierwszy element zostanie wzięty pod uwagę.

Według zaprezentowanych danych, niespełna 9 procent mieszkańców Unii posiadających na utrzymaniu dzieci, zamieszkuje w warunkach nieodpowiadającym ich potrzebom. Problemem niezadawalających warunków mieszkaniowych dotknięte są także osoby nieposiadające na utrzymaniu dzieci. Mieszkają one przeważnie z kilkoma (trzema lub więcej) dorosłymi osobami¹⁴. Zgodnie ze standardami przyjętymi przez Unię Europejską, osoby nieposiadające partnerów oraz małżeństwa, powinny mieszkać w lokalu nie mniejszym niż dwupokojowy. Rodzina posiadająca jedno dziecko powinna zastanowić się nad zmianą lokum na trzypokojowe, a wraz ze zwiększaniem się liczby potomstwa musi rozważyć zakup cztero- lub pięciopokojowego mieszkania, wprost proporcjonalnie do liczby dzieci. Nie zaskakuje więc, że do spełnienia takich standardów Polsce jeszcze bardzo daleko. Na tle większości krajów „starej Unii” wypada niezbyt dobrze, zwłaszcza, że akurat zjawisko przeludnienia gospodarstw domowych nie jest zasadniczym problemem. Potwierdzeniem tego faktu jest wymiar przeciętnego metrażu przypadającego na gospodarstwo domowe, poczynając od 107 metrów kwadratowych w Danii i Luksemburgu, a skończywszy na 64,6 metrów w byłych Niemczech wschodnich¹⁵.

W ocenie wyników badań przeprowadzonych przez Eurostat dokonano wyznaczenia minimum, którego niespełnienie kwalifikowano jako trudne warunki mieszkaniowe świadczące o przeludnieniu. Przyjęte minimum różni się nieco od wskazanych wyżej standardów. Wskazuje się bowiem, że

¹² *Budowa mieszkań: lata 1971–1978 rekordowe*, www.egospodarka.pl/61562,Budowa-mieszkan-lata-1971-78-rekordowe,1,39,1.html.

¹³ P. Lis, *Wyzwania dla polskiego systemu finansowania inwestycji mieszkaniowych*, www.kongresbudownictwa.pl/pliki/lis%20referat.doc [28.02.2011].

¹⁴ A. Rybkowska, M. Schneider, *Housing Conditions in Europe in 2009*, Eurostat, *Statistic in Focus*, 2011, Vol. 4, www.epp.eurostat.ec.europa.eu [28.02.2011].

¹⁵ P.N. Balchin, *Housing Policy in Europe*, London 1996, s. 8.

warunki bytowe jednostek są określane mianem przeludnienia, jeśli gospodarstwo domowe nie posiada do dyspozycji minimalnej liczby pokoi, a za owo minimum uznaje się: jeden pokój dla osób bez partnerów, jeden pokój dla par, jeden pokój dla każdego dorosłego członka gospodarstwa powyżej 18 roku życia, jeden pokój dla maksymalnie dwójki dzieci w wieku do 12 lat¹⁶.

Z przedstawionych rezultatów badań wynika, że w roku 2009 17,8% populacji Unii Europejskiej zamieszkiwało w warunkach mieszkaniowych określanych mianem przeludnionych. Szczególnie trudna sytuacja notowana jest na Węgrzech (55%), w Rumunii (55,3%) i na Łotwie (57,7%). Najniższy odsetek przeludnienia wykazuje z kolei Cypr (1%) oraz Holandia (1,7%). Badanie wykazało również, że część populacji określana mianem zagrożonej ubóstwem (jej dochody nie przekraczają 60% mediany wynagrodzenia w danym kraju), stanowi grupę, która w największym stopniu boryka się też z problemem przeludnienia (około 30% wskazanej grupy we wszystkich krajach UE). Największy odsetek grupy zagrożonej ubóstwem, zamieszkującej w warunkach przeludnienia, odnotowuje się na Węgrzech, w Polsce i Rumunii i sięga on prawie 65%¹⁷.

Nieco lepiej Polska wypada w przypadku standardów mieszkaniowych. Nie ma aż tak poważnego problemu z ciekącymi dachami, jak Słowenia i zostawia daleko w tyle Rumunię oraz Bułgarię pod względem standardów sanitarnych. Niemniej jest to niewiele w obliczu kwestii przeludnienia i wynikającego z niego poważnego braku lokali mieszkaniowych. Warto zatem bliżej przyjrzeć się instrumentom, którymi dysponuje państwo.

Instrumenty pomocowe państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

Wiele przemawia za tym, że rozmaite programy pomocowe państwa prowadzą do zniekształcenia decyzji konsumpcyjnych. Tę charakterystykę przypisać można zwłaszcza programom świadczeń w naturze, które wpływają na koszt pożywanego dobra¹⁸. Socjalne programy pomocowe, oparte na elemencie redystrybucyjnym, przyczyniają się częstokroć do wzrostu popytu i ten właśnie cel przyświeca programom, których zadaniem jest ingerowanie w obszar krajowego budownictwa mieszkaniowego. W systemie państwowego wspomagania finansowania mieszkalnictwa wskazuje się na trzy podstawowe funkcje:

- stabilizacyjna – działania czynione na rzecz rynkowego bezpieczeństwa systemu finansowania mieszkalnictwa, który to system traktowany jest jako część sektora finansowego,

¹⁶ A. Rybkowska, M. Schneider, *Housing conditions...*

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M.G. Woźniak, *Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej* [w:] *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2008, s. 48.

- alokacyjna – poprawa funkcjonowania sektora mieszkaniowego w kontekście źródeł jego finansowania,
- dystrybucyjna – zapewnia alokację środków publicznych zgodnie z przyjętymi celami społecznymi.

Wykonywane one są przez państwo w sposób nierozłączny, nie można zatem w sposób ścisły ich wyodrębnić. Dwie pierwsze zaklasyfikować jednak można raczej do rynkowego podsystemu finansowania mieszkalnictwa, ostatnia zaś rozpatrywana zasadniczo będzie w ramach publicznego podsystemu finansowania mieszkalnictwa. W oparciu o te, wskazane wyżej elementy, instrumenty wsparcia mieszkalnictwa ulokować można głównie w publicznym podsystemie finansowania, niemniej subsydia finansowe są obecne również w podsystemie rynkowym. W tym kontekście najbardziej interesujące są rodzaje efektywnych subsydiów¹⁹, stosowane do wspomagania osiągania celu mieszkaniowego przez obywateli danego państwa.

Aby tematykę subsydiów państwowych lepiej analizować, należy pokrótce scharakteryzować, czego szczególności można oczekiwać od państwowych instrumentów pomocowych. W pierwszym rzędzie subsydia znajdują się jedynie w obszarze działalności państwa. Nawet bowiem, gdy przykładowo, prywatny deweloper zechce obniżyć wartość lokali dla jednej grupy, a potem, by zrekomensować poniesione straty, dla drugiej grupy nabywców zaoferuje już cenę wyższą, działanie to nie jest rozumiane jako subsydiowanie zakupu dla pierwszej ze wskazanych grup, ponieważ nie inicjuje go państwo²⁰.

Nie można jednak zaliczać do grona subsydiów wszystkich instrumentów finansowych, którymi państwo dysponuje. Jeśli z kasy państwa wypłacane są pożyczki, to czy mieszczą się one w definicji subsydium, zależy od ich atrakcyjności względem pożyczek komercyjnych. O wiele jednak istotniejszy jest fakt, że subsydia nie zawsze można kojarzyć z wydatkami fiskalnymi. Dla przykładu, ulgi podatkowe dla wytwórców bądź konsumentów nie są ujmowane w budżecie finansów publicznych²¹. W oparciu o te elementy można zaproponować spójną definicję subsydiów o charakterze mieszkaniowym²², za które przyjmuje się

¹⁹ Terminem subsydium określa się instrument stosowany przez państwo wobec konkretnej grupy producentów, konsumentów lub instytucji finansowych, zachęcający i umożliwiający wykonanie określonych działań, których nie zamierzali realizować. Dzieje się to za sprawą dwóch możliwych do zaistnienia sytuacji: obniżenia kosztów alternatywnych, i/lub podwyższenie korzyści z podjętych działań (L. Rubini, *The Definition of Subsidy and State Aid, WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford–New York 2009, s. 3–4).

²⁰ P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008, s. 148.

²¹ *Ibidem*.

²² Subsydia mieszkaniowe mogą być rozpatrywane dwojako, jako subsydia formalne (pierwszej rundy), czyli takie instrumenty pomocowe, których efekty nie są analizowane pod względem ich wpływu na rynek (podaż, popyt), a także pod kątem zmiany otoczenia rynkowego, lub jako efektywne, cechujące się wskazanymi elementami. Przy rozróżnianiu warto wziąć także pod uwagę kwestię skali ich użyteczności danego subsydium (P. Lis, *op. cit.*, s. 149; M.E.A. Haffner, M.J. Oxley, *Housing Subsidies: Definitions and Comparisons*, „Housing Studies” 1999, Vol. 14, No. 2, s. 149).

działania państwa polegające na jawnym bądź ukrytym przepływie funduszy, które zmniejszają relatywny koszt produkcji lub konsumpcji mieszkalnictwa poprzez przychylne traktowanie zarówno sektora mieszkaniowego względem innych sektorów, jak i samego mieszkania jako dobra konsumpcyjnego lub inwestycyjnego w stosunku do innych dóbr²³.

Poza obszarem subsydiów finansowych pozostaje instrument społecznego budownictwa mieszkaniowego, także uprzednio wdrażany na gruncie polskim. Nie można oczywiście pominąć tego instrumentu, nie będzie on jednak szczegółowo analizowany. Najkrócej ujmując zasygnalizowaną kwestię, społeczne budownictwo jest swego rodzaju uzupełnieniem rynkowego sektora budownictwa, wszędzie tam, gdzie cele polityki mieszkaniowej nie są realizowane. Skutkuje to udzielaniem publicznej pomocy sektorowi mieszkaniowemu, co daje z kolei zwiększenie zasobu mieszkaniowego dostępnego dla rodzin niespełniających kryteriów kredytowych. Problem budownictwa społecznego rodzi wiele kontrowersji i jego omówienie nie jest w tym miejscu wskazane, aczkolwiek warto wskazać, że system ten również trudno uznać za skuteczny. Nadal nierozwiązana pozostaje kwestia dostępności tychże mieszkań (ostre kryterium dochodowe, które plasuje osoby średnio uposażone, a niemające zdolności kredytowej, poza obrębem grupy kwalifikującej się do uzyskania lokum), a także problem umów długoterminowych oraz eksmisji, które obniżają rentowność inwestycji i odstraszały potencjalnych inwestorów prywatnych. Brak rentowności inwestycji i niedobór funduszy powodują słabe zainteresowanie lokalnych samorządów zwiększaniem tego typu zasobów.

Zwiększanie zasobu mieszkań komunalnych również nie przynosi porządných efektów. Przykłady, poza możliwymi do zidentyfikowania rodzimymi problemami, czerpać można także z rozwiniętych krajów zachodnich i USA. Tam problem mieszkalnictwa komunalnego okazał się tak niewydolny, że bardziej opłacalne stało się zlikwidowanie (wyburzenie zasobu) i zastąpienie tej formy rozwiązywania problemu mieszkaniowego ludzi mniej zamożnych innymi instrumentami, takimi jak ulgi podatkowe, subsydia podażowe czy talony mieszkaniowe²⁴.

Mając na uwadze pokrótce omówione definicje i rodzaje subsydiów, można przejść do analizy tych, które zaklasyfikować można jako subsydia finansowe. W ich ramach znalazł się też program „Rodzina na swoim”. Krótki przegląd innych rodzajów subsydiów pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście program był najwłaściwszym z istniejących, możliwych do przyjęcia rozwiązań i czy w znaczący sposób nie doprowadził do wypaczenia systemu subsydiów państwowych w zakresie wspomagania mieszkalnictwa.

²³ P. Lis, *op. cit.*, s. 149.

²⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 470.

Efektywność programu „Rodzina na swoim” na tle innych subsydiów państwowych

W gronie subsydiów państwowych, poza tymi o charakterze czysto finansowym, które omówione będą na koniec, warto wskazać jeszcze subsydia mieszkaniowe, za jakie uznać należy subsydia podażowe. Zaliczają się do nich dotacje kapitałowe, pożyczki publiczne, obniżanie kosztów terenów z przeznaczeniem na budownictwo mieszkaniowe oraz różnego typu gwarancje państwa, zwolnienia podatkowe i ulgi. Dotacje kapitałowe trafiają głównie do władz lokalnych, ale także mogą z nich skorzystać instytucje trzeciego sektora, a nawet deweloperzy, którzy zdecydują się na przystąpienie do programu budownictwa społecznego. Za wzorcowe projekty tego typu uchodzą programy realizowane w Wielkiej Brytanii. Po przeprowadzonej reformie tak zwanego *Housing Association Grant*, funkcjonującego od lat 70. ubiegłego stulecia, wprowadzono zreformowane programy dotacji kapitałowych²⁵ dla organizacji non-profit, które przyjęły formułę stowarzyszeń budownictwa społecznego. W przeciwieństwie do nieefektywnych prób podejmowanych na rodzimym gruncie, instrumenty tego typu funkcjonują raczej sprawnie. Niemniej problem stopniowego ograniczenia państwowych dotacji kapitałowych dotknął również i wzorcowe towarzystwa, które obecnie skłaniają się ku poszukiwaniom innych, pozapaństwowych źródeł finansowania, aby nie pogłębiać ograniczonej dostępności mieszkań dla najbiedniejszej grupy.

Z pozostałych subsydiów podażowych na uwagę zasługują szczególnie ulgi podatkowe, głównie przeznaczone dla spółdzielni, a także dla deweloperów, które zachęcać mają do stawiania mieszkalnych budynków społecznych. Warto wskazać także na pożyczki o niskim oprocentowaniu, udzielane zazwyczaj przez specjalnie utworzony do tego celu fundusz (rzadko budżet państwa) na budowę mieszkań socjalnych. Tego typu rozwiązanie jest dość popularne w krajach skandynawskich, głównie w Finlandii²⁶. Ważnymi instrumentami zaliczanymi do tejże grupy są także obniżki kosztów nabycia gruntów przeznaczanych pod budownictwo społeczne, a także gwarancje samorządowe bądź państwowe, tworzące system poręczeń umożliwiając prostsze zaciąganie kredytów w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych o charakterze społecznym²⁷.

Najbardziej jednak interesującą grupą instrumentów finansowych z punktu widzenia obranego zagadnienia, jest kategoria subsydiów finansowych. Aby osiągnąć pożądaną efekt w postaci zwiększenia finansowej zdolności gospodarstw domowych, powszechne jest wprowadzanie (także w krajach Unii Europejskiej) różnorodnych typów instrumentów pomocowych o charakterze subsydiów finan-

²⁵ Zintegrowany początkowo program, obecnie funkcjonuje oddzielnie dla Szkocji, Walii, Anglii i Irlandii Północnej. Zob. np.: M. Satsangi, G. Bramley, J. Morgan, G. Bowles, S. Wilcox, K. Karley, *Evaluation of Housing Association Grant for Rent in Scotland, 1989–2002. Research Report to the Scottish Executive*, January 2005, www.scotland.gov.uk/Publications/2005/04/06142014/20155 [30.04.2011].

²⁶ P. Lis, *op. cit.*, s. 203.

²⁷ *Ibidem*, s. 203–204.

sowych. Zaliczyć do nich należy premie oszczędnościowe²⁸, subsydia kontraktowe²⁹ oraz dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych. W przedmiocie premii oszczędnościowych podejmowane były w roku 2010 pewne próby utworzenia kas oszczędnościowo-budowlanych, aczkolwiek przedłożony projekt nie spotkał się z pozytywną opinią rządu³⁰. W tym aspekcie można wyróżnić dopłaty bez względu na status materialny w celu realizacji potrzeb mieszkaniowych (np. poprzez system ulg podatkowych), lub też dopłaty do oprocentowania kredytów w sposób bezpośredni. Ten typ dopłat częstokroć niesie ze sobą ograniczenia dostępności dopłat bezpośrednich ze względu na różne czynniki (wiek, dochody, cel mieszkaniowy – tylko pierwsze mieszkanie, stan cywilny lub posiadanie dzieci). Skutkuje to wdrażaniem programów wykluczających określone grupy z możliwości zakupu mieszkania w systemie dopłat, co tłumaczone jest różnymi, „obiektywnymi” czynnikami, prowadzącymi się do popierania określonego modelu organizacji życia prywatnego. Właśnie to założenie funkcjonuje obecnie pod znamieną nazwą programu dopłat rządowych „Rodzina na swoim”.

Należy sobie zatem zadać pytanie, dlaczego właśnie ten typ wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest faworyzowany, dlaczego zrezygnowano z pierwszego typu rozwiązań subsydiujących, takich jak ulga odsetkowa i po wtóre, czy rzeczywiście właśnie ten typ subsydiów nosi znamiona sprawiedliwego w rawlowskim rozumieniu równych szans na starcie dla wszystkich obywateli danej państwowości. Wsparcie na rawlowskim rozumieniu sprawiedliwości społecznej nie jest tutaj głównym kryterium wartościującym, aczkolwiek pozwoli na lepsze skonfrontowanie obecnego programu z uprzednio obowiązującymi. Odpowiedź na powyższe pytania może zostać udzielona po wstępnym przeglądzie funkcjonującego obecnie programu i wskazaniu, poza wadami, istotnych jego zalet. Podstawowe, ustawowo wskazane cele rządowego programu „Rodzina na swoim”, które mają być realizowane przy jego wsparciu to: zakup będącego w budowie lub istniejącego domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, stanowiącego odrębną nieruchomość, z wyłączeniem zakupu domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, do którego które-mukolwiek z kredytobiorców w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego przysługiwał inny tytuł prawny, zakup spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego,

²⁸ Premie te gwarantowane są po upływie ustalonego okresu oszczędzania oraz osiągnięcia odpowiedniego pułapu środków, z przeznaczeniem na wkład mieszkaniowy.

²⁹ Mało przejrzysty instrument pomocy, beneficjenci częstokroć nie są świadomi, że korzystają z pomocy państwa, środki bowiem są przekazywane w sposób pośredni poprzez specjalne kasy oszczędnościowo-budowlane. Subsydia te nie stosują się przeważnie do osób najgorzej uposażonych, ponieważ zaporowym wymogiem dla potencjalnych beneficjentów jest posiadanie pokaźnego wkładu oszczędnościowego. W 2010 r. projekt ustawy o utworzeniu kas przedstawił klub lewicy. Zakładał on dopłaty w wysokości do 20% zgromadzonych oszczędności.

³⁰ *Stanowisko Rady Ministrów do poselskiego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe*, s. 9, www.bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_inne/3674/px_3674.pdf [30.04.2011].

pokrycie kosztów budowy lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową w celu ustanowienia odrębnej własności tego lokalu lub przeniesienia własności domu jednorodzinnego, wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, którego przedmiotem jest zasiedlany po raz pierwszy lokal mieszkalny, budowę domu jednorodzinnego, nadbudowę, przebudowę lub rozbudowę budynku mieszkalnego lub adaptację budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu na cele mieszkalne, w celu uzyskania lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość³¹.

W tych wymienionych celach nie kryje się zatem nic zaskakującego, nie budzą one szczególnych wątpliwości. Podobne cele przyświecają bowiem wszelakim państwowym instrumentom finansowym subsydiującym rozwój mieszkalnictwa. Wątpliwości zaczynają się w momencie, gdy dochodzi się do kwestii grup docelowych programu. Pojawia się tu szereg ograniczeń, przede wszystkim kryterium rodziny. Rodzina na potrzeby programu zdefiniowana jest jako małżeństwo posiadające lub nieposiadające dzieci, bądź też jako rodzic samotnie wychowujący dziecko. Drugim istotnym kryterium jest cenzus wiekowy. Zakłada się bowiem, że o kredyt z dopłatą nie będą mogli starać się obywatele, którzy przekroczyli 35 rok życia³². Trzecim kryterium jest ograniczenie dopłat do konkretnego metrażu, który nie może przekraczać 75 metrów kwadratowych dla mieszkań (140 metrów kwadratowych dla domów jednorodzinnych), w tym dopłata zamyka się w cenie maksymalnie 50 metrów kwadratowych³³. Czwartym istotnym kryterium przyznania dopłat w ramach programu jest wymóg finansowania zakupu pierwszego mieszkania, czyli wcześniejszego nieposiadania własnego lokalu mieszkaniowego³⁴.

Ostatnie kryterium w zasadzie nie budzi zastrzeżeń. Celem polityki wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie jest bowiem wspieranie inwestowania w nieruchomości, a tego typu procedura takie inwestycje mogłaby wspierać, nie jest także wspomaganie przez państwo zakupu wielkopowierzchniowych apartamentów lub willi. Celem jest zwiększenie zasobu mieszkaniowego ogółem – większy popyt na rynku mieszkaniowym doprowadzić mógłby do spadku cen, zwiększenia inwestycji, a także mógłby umożliwić spadek cen mieszkań przeznaczonych na rynkowy wynajem. Niemniej taka procedura nie jest możliwa do udźwignięcia przez państwowy budżet i, co za tym idzie, uzyskane profity nie przewyższałyby obciążeń.

³¹ Ustawa z 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, art. 5, Dz.U. z 2006 r. Nr 183, poz. 1354, z 2007 r. Nr 136, poz. 955; z 2008 r. Nr 223, poz. 1465; z 2009 r. Nr 50, poz. 403.

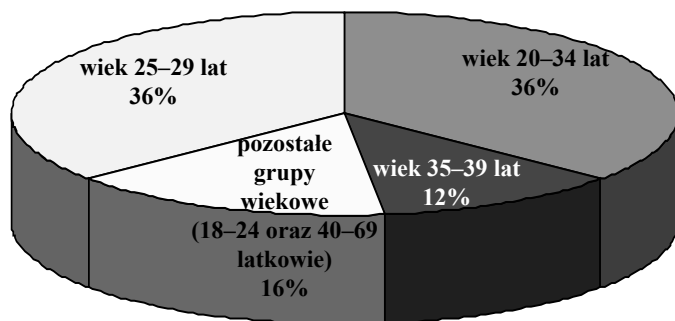
³² Ministerstwo Infrastruktury, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania z 17.02.2011 r.*, www.bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/zal_ust_rns [30.04.2011].

³³ Ustawa z 8 września..., art. 5.

³⁴ *Ibidem*, art. 4.

Ograniczenie wieku kredytobiorców budzi już jednak poważne zastrzeżenia. Wskazano, że ta granica jest konieczna dla ograniczenia wydatków na dopłaty do kredytów, a można to tłumaczyć tym, iż potencjalna dzietność zmniejsza się z wiekiem. Zatem dopłacanie do kredytów osobom, które osiągnęły ten pułap wiekowy jest z punktu widzenia państwa nieopłacalna, ponieważ raczej nie skutkuje przyrostem liczby nowych obywateli. Jest to jednak stwierdzenie wysoce ryzykowne. Wiadomo bowiem, że współcześnie coraz częściej młodzi ludzie odkładają decyzję o posiadaniu potomstwa, zatem brak możliwości posiadania własnego mieszkania może spowodować, iż w ogóle takowa nie zostanie podjęta. Wiek 35 lat nie przekłada się na zdolności rozrodcze, zwłaszcza przy obecnym postępie medycyny w leczeniu niepłodności, tak postawione kryterium wydaje się zatem nie do końca właściwe. Pomimo statystycznie mniejszego prawdopodobieństwa podjęcia decyzji prokreacyjnej, po przekroczeniu 35 roku życia trudno uznać, iż ta granica jest wystarczająco uzasadniona. W tym oto aspekcie, poniższy wykres (rys. 1) obrazuje zaciąganie kredytów przez reprezentantów poszczególnych grup wiekowych³⁵. Na tej podstawie można też wywnioskować, jaki potencjalny odsetek kredytobiorców po wprowadzonych zmianach zostanie pozbawiony możliwości wzięcia kredytu z rządową dopłatą.

Rys. 1. Przeciętna wieku kredytobiorców w programie „Rodzina na swoim”



Źródło: opracowanie własne.

Z wykresu wynika, że w efekcie wprowadzonych zmian w programie nastąpi wykluczenie w przybliżeniu 20% potencjalnych kredytobiorców, którzy nie spełnią wymaganego kryterium wieku. Tego typu posunięcie można uznać za krzywdzące, a wykluczenie ze względu na przynależność do danej grupy wiekowej można tłumaczyć jedynie niemożnością realizacji celu prokreacyjnego, co jednakowoż w tym wypadku nie znajduje uzasadnienia.

³⁵ Opracowanie na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Kolejną zmianą jest ograniczenie możliwości zakupu lokum jedynie do zasobów pozostających na rynku pierwotnym. Ma to na celu zwiększenie popytu na nowe mieszkania i tym samym zwiększenie inwestycji deweloperskich. W dużej mierze jest to zmiana niekorzystna dla kredytobiorców, którzy, aby wypełnić warunek limitu kwoty za metr kwadratowy mieszkania, w zasięgu będą mieli jedynie nieruchomości zlokalizowane w nieatrakcyjnych lokalizacjach, podczas gdy za tę samą sumę mogliby nabyć mieszkanie z rynku wtórnego w zdecydowanie lepszej lokalizacji. Niemniej wprowadzenie tego typu zmiany wydaje się usprawiedliwione, ponieważ, jak wiadomo, rządzącym zależy na jak najwyższym wzroście gospodarczym³⁶, który uzależniony jest w pewnej mierze od branży budowlanej.

Rysunek 2 wskazuje jednoznacznie, że dotychczasowi kredytobiorcy zdecydowanie chętniej wybierali mieszkania na rynku wtórnym³⁷. Działo się tak z powodu wspomnianych już względów lokalizacyjnych, była to też kwestia dodatkowych wydatków związanych z wykończeniem mieszkania. Kupując lokum na rynku wtórnym, nakłady na ten cel mogą zostać wyraźnie ograniczone i, co więcej, rozłożone w czasie.

Rys. 2. Przeznaczenie środków z kredytów w ramach programu „Rodzina na swoim”



Źródło: opracowanie własne.

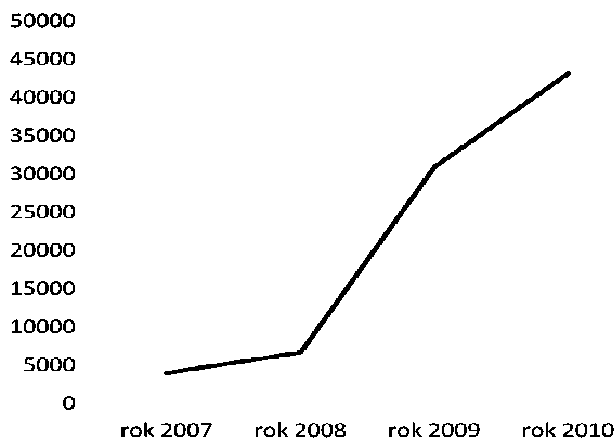
Poza wszelaką wątpliwością pozostaje fakt niezwyklej popularności rządowej dopłaty. Początkowo kredyt w ramach „Rodziny na swoim” nie był szczególnie popularny, z biegiem czasu sytuacja uległa zmianie (rys. 3)³⁸.

³⁶ Budownictwo mieszkaniowe nie stanowi jedynego komponentu branży budowlanej, nie można zatem prognozować wzrostu PKB wyłącznie posiłkując się jedynie tą gałęzią budownictwa.

³⁷ Opracowanie na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

³⁸ Opracowanie na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego; zob. także www.rodzina-na-swoim.pl/ [30.04.2011].

Rys. 3. Liczba zawartych umów kredytowych w programie „Rodzina na swoim”



Źródło: opracowanie własne.

Pomimo wskazanego, istotnego wzrostu popularności, atrakcyjność kredytu z dopłatą pozostawia wiele do życzenia. Niewątpliwie pomoc państwa przy spłacie części odsetek od zaciągniętego kredytu jest kuszącą perspektywą. Jednakże warto pamiętać (o czym się nie wspomina), że odsetki to jedynie część kosztów kredytów, które kredytobiorca musi ponieść. Warto zwrócić uwagę na wysokość marży, którą trzeba płacić na rzecz banku i która jest stałą, a nie jednorazową płatnością. Ważne również wydaje się zwrócenie uwagi, że kredytobiorca niekoniecznie otrzyma dopłatę do 50% odsetek, z czym często można się spotkać w medialnych przekazach. Zdecydowanie lepiej byłoby uświadamiać potencjalnych kredytobiorców, że rządowa dopłata dotyczy części odsetek wyliczonych w oparciu o stopę referencyjną, wyliczoną się sposób sztywny. Wysokość dopłat nie jest zatem uzależniona od oprocentowania kredytu w danym banku, lecz jest wartością stałą, uzależnioną jedynie od średniej stopy WIBOR3M³⁹. Dopłaty do odsetek nie będą uzależnione od oprocentowania i marży danego banku, a pomoc w ramach „Rodziny na swoim” zależeć będzie od wysokości WIBOR3M z dodaniem 2% i w dalszej kolejności podzielonej przez 2, co wyniesie 50% stopy referencyjnej, nie zaś 50% odsetek naliczanych przez bank, czego przeciętny kredytobiorca przy zaciąganiu zobowiązania kredytowego oczekuje.

Banki, które zawarły umowę na udzielanie kredytów z rządową dopłatą niejednokrotnie zwiększają marżę, doprowadzając tym samym do radykalnego zmniejszenia atrakcyjności kredytu, czego jednak na pierwszy rzut oka przeciętnego kredytobiorcy nie widać. Warto również zdać sobie sprawę z faktu, że po ośmiu latach dopłaty się skończą, a wysoka marża, a co za tym idzie, wysokie

³⁹ Przez stopę WIBOR (*Warsaw Interbank Offered Rate*) rozumie się wysokość oprocentowania pożyczek na polskim rynku międzybankowym, natomiast 3M oznaczać będzie średnią stopy z ostatniego kwartału.

raty, pozostaną, uszczuplając pokąźnie domowy budżet. O tym jednak rzadko się wspomina, a klienci zwabieni dopłatami, przeczytawszy kilka artykułów i wpisów na internetowych forach oraz pokrzepiwszy się wizją rysowaną przez doradcę kredytowego, niekiedy podejmują szereg nieprzemyślanych decyzji życiowych.

Informowanie o „Rodzinie na swoim” – medialny sukces?

Czym zatem należy tłumaczyć tak gwałtowny wzrost popularności kredytu z dopłatą? Czy wystarczającą odpowiedzią jest przesłanka o szczególnej atrakcyjności kredytu w ramach „Rodziny na swoim”? Odpowiedź na drugie pytanie nie jest aż tak optymistyczna. Początkowy brak popularności wytłumaczyć można raczej brakiem informacji o programie, media również nie przyczyniały się do popularyzowania wiedzy i nie poświęcały temu tematowi tak wiele miejsca jak teraz, kiedy wiadomo, że program jest wygaszany. Można pokusić się o stwierdzenie, że od momentu powołania do życia programu nie było w zasadzie jakiegokolwiek widocznej medialnej kampanii ze strony rządu, która ukazywałaby jego zalety. W mniejszym lub większym stopniu kampanie prowadziły poszczególne banki, które kredyt z dopłatą oferowały. Można uznać to za swego rodzaju klęskę całego przedsięwzięcia, ponieważ początkowa popularność była znikoma, a przyznać należy, że już sama nazwa mogła stanowić doskonałe hasło reklamowe. Rodzina na swoim w swym brzmieniu zdecydowanie jest bardziej czytelna niż jakakolwiek ulga. Przypuszczać można, że dla dużej części społeczeństwa określenie ulga odsetkowa pozostawała, i pozostaje, pustym określeniem, za którym nie kryje się nic szczególnego poza skomplikowanym mechanizmem, który rozszyfrować może jedynie księgowy.

Od momentu pojawiania się informacji, że program ma zniknąć i rozpoczęło się jego wygaszanie, co będzie skutkowało rychłym końcem dopłat do kredytów, zanotowano nagły wzrost jego popularności. Nie zawsze jednak wiadomości te poparte były rzetelną analizą, która objaśniłaby wady i zalety programu. Ramowo zarysowany problem medialnej oprawy, a raczej początkowego jej braku, wskazuje na istotną rolę informacji przekazywanych przez media w aspekcie kredytów i budownictwa w ogóle. Niejednokrotnie dało się usłyszeć znane od dziesiątków lat i nieustannie powtarzane hasło „Budownictwo to koło zamachowe gospodarki”. Jak już wcześniej było wzmiankowane, jest w tym stwierdzeniu wiele prawdy, jednak nie można uzależniać gospodarki jedynie od popytu na nowe mieszkania, jest to bowiem wyłącznie komponent szerszej całości, który może, lecz nie musi mieć decydującego wpływu na wzrost PKB. Kolejne częste hasło pojawiające się w mediach to stwierdzenie, że „Polakom brakuje 3 milionów mieszkań”. W efekcie niemalże koniecznością jest utworzenie jakiegoś programu, który będzie odpowiedzią na te hasła, a program ten miał nośną, rozpoznawalną i przemawiającą do wyobraźni nazwę. Niewątpliwie w tym wzglę-

dzie, jak już było zaznaczone, pomysłodawcy projektu osiągnęli sukces. Wprowadzono bowiem program, który stał się w końcu rozpoznawalny i „medialny”, zdecydowanie wyprzedzając swą poprzedniczkę, ulgę odsetkową.

Kolejnym istotnym elementem, który wydaje się wart wskazania, jest powtarzający się od dłuższego czasu komunikat o wygaszaniu programu. Tego typu przekaz nie pozostaje niezauważony i szybko przynosi efekty. Jakie bowiem uwiadaczniają się zazwyczaj reakcje w obliczu zapowiedzi likwidacji jakiejś ulgi czy dopłaty? Komunikaty tego typu wywołują nagły wzrost popytu, który skutkuje wzrostem cen. Można zatem w tym kontekście pokusić się o stwierdzenie, że to nie programy pomocowe stanowią element wypaczający rynek, lecz brak stabilności tego typu instrumentów i nieprzemyślana kampania medialna lub jej całkowity brak. Rozchwianie rynku często zmieniającymi się instrumentami pomocowymi prowadzi do ogólnej chwiejności i nieprzewidywalności, co z kolei doprowadza do nieracjonalnych zachowań konsumenckich.

Kolejnym, sygnalizowanym wcześniej, problemem jest ograniczenie racjonalności życiowych decyzji. Jako że wymogiem otrzymania tak „atrakcyjnego” kredytu z dopłatą jest posiadanie rodziny, aby zdążyć skorzystać z programu, należy jak najszybciej zawrzeć związek małżeński, ponieważ później szansa na uzyskanie kredytu, a więc i szansa na własne mieszkanie może spaść do minimum. Nie budzi zatem zdziwienia, że dyskusja na temat patologii, takich jak nieprzemyślane zawieranie związków małżeńskich tylko po to, by otrzymać kredyt z dopłatą, znalazła swój wydźwięk w mediach. Mogło to także zaowocować próbą dopuszczenia do programu osób, które rodziny nie posiadają. Ten aspekt także wpłynął na ponowne pojawienie się „Rodziny na swoim” w mediach, gdzie niejednokrotnie dyskutowano kuriozalne hasło, że „Rodzina na swoim” będzie dostępna także dla singli⁴⁰. Pomimo protestów opozycji, która widziała w tym posunięciu jedynie degradację głównego celu projektu, jakim było wspomaganie rodzin i dzietności, udało się przeprowadzić tę zmianę. Również wtedy media przejawiały niezwykle zainteresowanie programem, dyskutując tę kwestię w kontekście związków partnerskich i związków jedнопłciowych, podsycając tym samym zainteresowanie społeczeństwa.

Do tego dodać można równoległe dyskusje w mediach na temat rekomendacji (T, S)⁴¹, które bardziej utwierdzają obywateli w przekonaniu, że o kredyt będzie coraz trudniej. Paradoksalnie, decyzja o zawarciu związku małżeńskiego wydaje się prosta w porównaniu z szeregiem niewiadomych odnoszących się do przyszłości, głównie w wymiarze zawodowym. Jak wcześniej było zaznaczone, tego typu działania mogą rodzić swego rodzaju patologie, jak bowiem można

⁴⁰ www.prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/rodzina;na;swaim;takze;dla;singli-,114,0,852338.html [15.10.2012].

⁴¹ Komisja Nadzoru Finansowego, *Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, Warszawa 2010, www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja%20T_tcm75-18474.pdf [02.05.2011].

inaczej nazwać wymuszone takimi przesłankami małżeństwo? Jeśli z badań wynika, że dla obywateli polskich jedną z największych wartości nadal pozostaje rodzina⁴², to warto zapytać, na czym ta rodzina jest wsparta, jeśli coraz częściej głównym jej filarem staje się kredyt z dopłatą. Co więcej, pomimo wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom samotnym skorzystanie z oferty, nie okazała się ona wystarczająco atrakcyjna w porównaniu z ofertą dla małżeństw lub samotnych osób z dziećmi. Ten wariant poddany jest bowiem limitacji ze względu na wiek (35 lat), podczas gdy pary małżeńskie (wymóg dotyczy tylko w przypadku, gdy oboje małżonkowie przekroczyli 35 rok życia) i osoby samotnie wychowujące dzieci temu ograniczeniu nie podlegają.

Informacje docierające z mediów w kwestii programu, jak widać z powyższego oglądu, istotnie wpłynęły na wzrost zainteresowania kredytem z dopłatą. Niestety, sukces ten jest połowiczny, ponieważ zainteresowanie mediów tradycyjnych pojawiło się zbyt późno i rosło wprost proporcjonalnie do pojawiania się informacji o zmianach i wygaszaniu programu. Warto jednak zauważyć, że debata toczyła się głównie w nowych mediach, podczas gdy stare skupiały się na kwestiach światopoglądowych, nie informując potencjalnych kredytobiorców o szczegółowych zagadnieniach i opłacalności takiego rozwiązania. Co za tym idzie, rolę głównych informatorów wzięły na siebie banki, które kredyty z dopłatą posiadają w swej ofercie. Wydaje się również, że program rządowy o tak chwytliwej nazwie mógł być zdecydowanie lepiej rozpropagowany, choć zapewne wiązałoby się to ze zdecydowaniem większym zainteresowaniem i nakładami. Niemniej taki wszakże był cel tego rozwiązania, a mianowicie poprawa warunków mieszkaniowych młodych rodzin i zwiększenie diety Polaków.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy można wysnuć kilka istotnych wniosków. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce nie należy do dobrych, nie jest jednak w tak opłakanym stanie, jak nierzadko jest to prezentowane w mediach. Ruch na rynku mieszkaniowym istnieje, nowe inwestycje powstają i istnieje duża szansa, że stan taki się utrzyma. Gorzej sytuacja prezentuje się w zakresie budownictwa społecznego, tutaj szczególnie dają się dostrzec głębokie braki, a dotychczas żaden z wprowadzanych programów nie odniósł pożądanych skutków pomimo, że wskazuje się na instrumenty podażowe, jako najlepiej się sprawdzające, biorąc pod uwagę różnorakie wskaźniki⁴³.

Program „Rodzina na swoim” nie stanowi istotnej wartości, wręcz przeciwnie, przez długi czas prowadził do wykluczenia osób nieposiadających rodzi-

⁴² W badaniu CBOS z 2010 r. szczęście rodzinne zajmuje drugie miejsce pod względem najistotniejszych wartości i wymieniane jest zaraz po zdrowiu, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_099_10.PDF [02.05.2012].

⁴³ P. Lis, *op. cit.*, s. 209–210.

ny, a postawienia ich w sytuacji wysoce niesprawiedliwej, w dużej mierze doprowadziło do podtrzymania decyzji o niezakładaniu rodziny, głównie przez wzgląd na brak odpowiednich warunków mieszkaniowych. Stwierdzić należy również, że osoby niepozostające w sformalizowanych związkach są w tym programie dyskryminowane, ponieważ uzyskują prawo do dopłaty do zdecydowanie niższego metrażu⁴⁴. Pozytywne jednak może się wydać powrócenie w ramach toczącej się dyskusji, i w efekcie wprowadzenie do zanegowanej w ostatnim kwartale roku 2010, propozycji dopuszczenia do programu osób nieposiadających dzieci lub współmałżonka, czyli tak zwanych singli⁴⁵.

Następnym elementem wartym podkreślenia jest niestabilność rządowych programów pomocowych w omawianym zakresie, kolejne ekipy zmieniają przyjęte uprzednio rozwiązania, co z kolei doprowadza do chwiejności popytu na rynku mieszkaniowym i skutkuje wzrostem cen. Może również, co gorsza, prowadzić do podejmowania błędnych życiowych decyzji osobistych z uwagi na możliwość skorzystania z wygaszanego stopniowo instrumentu pomocowego. Trudno raczej założyć, że taka sytuacja jest pożądana przez kreatorów tychże programów.

W tej sytuacji rozwiązaniem, które wydaje się najwłaściwsze z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej oraz stabilności systemu, jest powrót do ulgi odsetkowej, z której korzystanie podlegałoby większym obwarowaniom niż uprzednio. Zachować można byłoby kilka elementów, które sprawdziły się w trakcie obowiązywania „Rodziny na swoim”, takich jak wymóg wcześniejszego nieposiadania własnego lokalu mieszkalnego. Niemniej nie należy się spodziewać powrotu do tego rozwiązania, władze planują bowiem wprowadzenie innych programów, a jeden z nich zakłada powstanie tak zwanych Społecznych Grup Mieszkaniowych⁴⁶. Założenia programu są jednakże łudząco podobne do funkcjonujących nadal Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Kolejnym, dość świeżym pomysłem, jest program „Mieszkanie dla młodych”, przygotowywany przez rząd. Jak jednak policzyli analitycy „Gazety Prawnej”, program ten będzie w efekcie dawał mniejsze dotacje (dopłaty 10% dla „singli” oraz 15% i więcej dla rodzin z dziećmi) przy dostępności wyłącznie dla osób poniżej 35 roku⁴⁷. W proponowanym programie nie pojawia się jaka-

⁴⁴ Po wprowadzeniu zmian z lipca 2011 r., osoby samotne mogą zakupić lokal nie większy niż 50 m kw., a dopłatę uzyskuje jedynie do wartości 30 m kw. nabytego lokalu. Zob.: Ustawa z 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 168, poz. 1006.

⁴⁵ Zmiana ustawy spowodowała drastyczne obniżenie limitów cenowych liczonych według współczynnika przeliczeniowego, który teraz wynosi 0,8 dla rynku wtórnego i 1,0 dla rynku pierwotnego. Doprowadziło to do większej trudności w znalezieniu lokalu mieszkalnego spełniającego stawiane kryteria. Ustawa z 15 lipca...

⁴⁶ *Społeczne Grupy Mieszkaniowe nową formą budownictwa mieszkaniowego*, www.tbs24.pl/artykuly/311-spoleczne-grupy-mieszkaniowe.html [03.05.2012].

⁴⁷ www.serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/654742,mieszkanie_dla_mlodych_gorsze_od_rodziny_na_swoim_dostaniesz_mniejsze_doplaty.html [18.10.2012].

kolwiek zmiana poza mniejszą dopłatą, większymi ograniczeniami wiekowymi, wyłączeniem z dofinansowania mieszkań z rynku wtórnego⁴⁸ oraz brakiem konieczności zaciągania kredytu. Stwierdzić zatem można, że przyszłość polskiego mieszkalnictwa nadal pozostaje wysoce nieprzewidywalna i nie należy się spodziewać, iż w niedługim okresie nastąpią na tym polu przełomowe zmiany.

⁴⁸ Przy okazji wdrażania nowego programu dąży się też do wzrostu popytu na nowe mieszkania, zwłaszcza w obliczu kryzysu dotyczącego branżę budowlaną.